

编者按：近年来，美国频繁介入南海争端。2014年12月5日，美国国务院网站发布了“海洋界限”系列第143号报告，标题为“中国在南中国海的海洋主张”。该报告对中国的南海断续线的法律效力问题曲解、妄断。现将此报告内容全文译出，供批驳参考。

## “海洋界限”第143号报告： 中国在南中国海的海洋主张

美国国务院海洋、国际环境和科学事务局海洋与极地事务办公室

该报告是国务院海洋、国际环境和科学事务局海洋与极地事务办公室所发布的系列报告之一，该系列报告之目的是审查沿海国家的海洋主张和/或边界以及评估其主张与国际法规是否一致。该文件仅在所讨论的特别问题上代表了美国政府的观点，并不意味着接受有关国家所声称的海洋界线。

### 引言

该报告分析了中华人民共和国在南中国海的主权要求，特别是对环绕南中国海岛屿和海域的“断续线”主张。

2009年5月，中国政府向联合国秘书长提交两份照会，要求在所有联合国成员国之间传阅。在该照会中，中国表达了对越南与马来西亚一起和越南单独向大陆架界限委员会提交文件的不满。照会声明如下：

“中国对南海诸岛及其附近海域拥有无可争辩的主权，并对相关海域及其海床和底土（见附图<sup>①</sup>）享有主权权利和管辖权。上述立场是中国政府的一贯立场，也为国际社会所周知。”

中国照会中所指地图（本报告所复制的第1号地图）描绘了环绕南中国海海域、岛屿及其他地物的九个线段（断续线）。越南、印度尼西亚和菲律宾随后对中国2009年照会的内容提出了抗议，声明断续线地图反映的中国主张不具备国际海洋法依据。2011年，在向联合国成员国提交的另一份照会中，中国重申了前述文字的第一句话，照会强调指出：“中国在南中国海的主权和相关权利以及管辖权有充分的历史和法律证据支持。”

中国并没有通过立法、宣言或其他官方声明来明确其有关断续线主张的法律基础或性

<sup>①</sup> 本译文略去了原文中的所有地图。

质。因此，这份“海洋界限”的报告主要考察关于断续线主张的几种可能解释，并阐明上述主张在多大程度上遵守了国际海洋法。

## 断续线地图

### 缘起与演变

尽管中国政府没有提供一个官方解释，在中华人民共和国成立之前，中华民国政府在1947年出版了第一号断续线地图，并为当时的学者和评论者广泛提及。这张显示11条断续线的地图在本报告中被称为第2号地图。学术研究表明，这张题为“南海诸岛图”的1947年地图，源于更早的一张名为“中国在南中国海岛屿图”（汉语拼音为“中国南海岛屿图”），由中华民国水陆地图审查委员会在1935年出版，1949年中华人民共和国成立后出版的中国地图“似乎遵循了这张过去的地图”。然而，中华人民共和国出版的地图却删除了两条最初在东京湾的断续线，虽然在2009年地图（第1号地图）上已不可见，但至少在1984年以来的中国现代地图，包括中国在2013年和2014年出版的竖式定向地图上，还包括了一段位于台湾东部的第10条断续线。

### 地理描述

中国2009年外交照会中的地图包含了环绕该海域、岛屿的九段线和南中国海的其他地貌。中国没有公布这些断续线的具体地理坐标及位置。因此，本报告中有关断续线的计算只能是粗略的估计。

该断续线之内的海域大约有200万平方公里，有中国22%的陆地面积那么大，这占据了大部分的南中国海。除台湾和普拉塔斯岛（中国称之为东沙群岛）外，断续线内大约有13平方千米的陆地面积。这片陆地区域包括南中国海域的3组群岛：（1）帕拉塞尔群岛（中国称为西沙群岛），（2）斯普拉特利群岛（中国称为南沙群岛）和（3）斯卡伯勒礁（中国称为黄岩岛）。在这些岛屿中，最大的是帕拉塞尔群岛的永兴岛，面积达2.4平方千米。该断续线内同样有大量的水下地物，比如马科斯菲尔德沙洲（中国称为中沙群岛）和詹姆斯浅滩（中国称为曾母暗沙）。

本报告中的第3号地图绘制的断续线旁的数字仅仅是出于描述目的而加注的。需要指出的是，中国政府没有在任何一条断续线上标明数字。断续线之间距也不是等距离的，譬如说，在第7条和第8条断续线之间有106海里，而在第3条和第4条断续线之间却有274海里。断续线位于比较靠近中国大陆沿海地区和沿海岛屿的南中国海沿岸国家。第1条断续线距越南大陆海岸有50海里，距越南的沿海岛屿离山岛36海里。第3条断续线距最靠近印度尼西亚群岛的色卡通岛（Pulau Sekatung）有75海里。第4条断续线距马来西亚婆罗洲岛的海岸有24海里。第5条断续线距菲律宾岛东南部最近的海岸有35海里。第9条断续线距菲律宾吕宋海峡北部的雅米岛26海里。

本报告的第4号地图显示，与距离上述断续线内的岛屿相比，断续线通常离周边国家的海岸更近一些，换句话说，断续线和岛屿之间的距离通常远大于与上述周围沿海国家之间的距离。距岛屿最近的点，如断续线距帕拉塞尔群岛的岛屿最近的距离有84海里（第1

条断续线到中建岛),距斯普拉特利群岛的岛屿最近距离有46海里(第5条断续线到半月礁),距斯卡伯勒礁间的距离有75海里(第7条断续线到斯卡伯勒礁)。一些断续线距南中国海海域最近的岛屿太远了,譬如,第3条断续线距上述这些岛屿中的斯普拉特利群岛有235海里,第4条断续线距南通礁有133海里,第8条断续线距斯卡伯勒礁的岛礁最近也有179海里。

在2009年地图和其他中国地图如1947年地图中,对中国断续线的地理描述各不相同,因此很难弄清楚。上述地理描述适用于2009年地图,而不适用于1947年地图抑或当今的中国地图,因为在这些地图中,断续线的位置和尺寸似乎都有不同程度的变化。

本报告的第5号地图中,2009年地图和1947年地图中所画断续线的变化有清楚的显示,2009年地图上的断续线位置通常比1947年地图上的断续线位置更接近和靠近中国的这些南中国海邻国。比如,2009年地图中的第2条断续线距越南海岸的距离,比1947年地图中的第2条断续线到越南海岸的距离少了45海里,而第1条断续线则少了15海里。第4条断续线距马来西亚的海岸少了8海里,同样地,第8条断续线距菲律宾北部的吕宋岛少了大约19海里。除此之外,1947年地图中的第5条断续线到印度尼西亚的色卡通岛(Pulau Sekatung)有15海里,而在2009年地图中却只有3海里。相比1947年地图,尽管2009年地图中的第5条断续线有个相似的弯曲,但相比之下,第7条断续线却比1947年地图的更细长,更加靠近菲律宾的巴拉望岛,也更靠近马来西亚和文莱共有的婆罗洲。在每两段相邻的断续线之间,1947年地图比2009年地图中的距离更近一些,譬如,在2009年地图中,第8条和第9条断续线相距竟多达290海里。另外,在1947年地图中,第10条与第11条断续线相距31海里,第4条与第5条断续线则相距225海里。

2009年中国向国际社会提交的断续线地图与其他时期出版的地图也有很大的差异。中国地图出版社在2013年至2014年间出版的断续线地图,似乎也没遵循作为其前身的2009年断续线地图,这种差异甚至可以追溯到1984年出版的中国地图。在本报告的第6号地图中,基于对第4条断续线的考察可以揭示这些差异。

## 分析基础

根据国际法,审查海洋主张的适用法律框架是《联合国海洋法公约》(后文简称《公约》)所规定的国际海洋法。

### 海洋区域

《联合国海洋法公约》所体现的国际法包含了沿海国获得海洋区域的规定。

《公约》第二部分阐述的海岸基线规则规定,海域界限要从基线进行测量。正常基线是指沿海岸的低潮线,在《公约》第5条有叙述。《公约》还允许直线基线是用在“在海岸线极为曲折的地方,或者如果紧接海岸有一系列岛屿,测算领海宽度的基线的划定可采用连接各适当点的直线基线法”(第7条)。在基线向陆地一侧的水域称为内水(第8条),向海的一侧依次是领海、毗邻区、专属经济区、大陆架等管辖海域。《公约》第四部分包含关于封闭的群岛国家的群岛水域基线规则,例如印度尼西亚和菲律宾这两个国家。

《公约》第二部分阐述了管理领海的规则，它可以伸展到基线之外 12 海里，但是，沿海国所行使的主权要受到无害通过和其他国际法规定的限制。此外，公约第二部分还介绍了毗连区，毗连区从领海基线开始测量，最多不超过 24 海里，其中沿海国家可以采取必要的控制防范措施，惩治在其领土或领海上侵犯其海关、财政、移民，或卫生法律和法规的行为。

《公约》第五部分阐述了专属经济区的相关规定，可以伸展至基线之外最多 200 海里在专属经济区内，沿海国可享有列举权利，值得注意的是，也包括像“有目的的勘探和开发，保护和管理自然资源等主权权利”，以及关于“建设和使用人工岛屿，基础设施”，“海洋科学考察”，“海洋环境保护”等公约“所规定的管辖权”（第 56 条）。与此同时，沿海国在专属经济区内还享有航行、飞越、海底电缆铺设和维护，以及其他使用这些项目的自主权（第 58 条）。

《公约》第六部分阐述了有关大陆架——延伸到大陆边缘的外侧或者延伸至距离基线 200 海里处——的规定，一如第 76 条中所描述的那样。沿海国对大陆架行使勘探和开发其自然资源的主权权利。这些权利是“专属的”，“沿海国对大陆架的权利并不取决于有效或象征的占领或任何明文公告。”（第 77 条）。

《公约》第八部分将岛屿定义为“四面环水并在高潮时高于水面的自然形成的陆地区域。”（第 121 条（1））。它规定，一如其他陆地领土，岛屿对前述海域拥有同等的权利，只是“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁，不应有专属经济区或大陆架。”（第 121 条（3））。

在高潮时不露出水面的“岛屿”不是岛屿，不享有海域权利，它们构成了海床和底土的一部分，要按照其所在海事区制度加以管理。公约还明确规定，“人工岛屿、设施和结构不具有岛屿地位。它们没有自己的领海，其存在也不影响领海、专属经济区或大陆架界限的划定。”（第 60 条（8））。这种人工岛屿、设施和建筑物也要按照其所在海事区制度加以管理。

### **海洋边界**

当相邻国家的海域出现重叠时，海洋划界问题就出现了。《公约》第 15、74 和 83 条对有关相向或相邻国家间的海洋划界做了规定。有关领海划界的第 15 条规定，两国中任何一国在彼此没有相反协议的情形下，均无权“将其领海伸延至一条其每一点都同测算两国中每一国领海宽度的基线上最近各点距离相等的中间线以外”。但是，如因历史性所有权或其他特殊情况而有必要按照与上述规定不同的方法划定两国领海的界限，则不适用上述规定。

关于专属经济区和大陆架的划界，公约第 74 条和第 83 条规定，“海岸相向或相邻国家间专属经济区的界限，应在国际法院规约第三十八条所指国际法的基础上以协议划定，以便得到公平解决。”近年来，国际法院和法庭一般情况下会根据暂定等距线划定专属经济区和大陆架，如果需要的话，会根据沿海构造和形状的变化，包括岩石和其他小岛的变化，再调整上述等距离线。

### **“历史性”海湾和权利**

《公约》的实质性条款是指“历史性”海湾和所有权的两个实例。首先，第 10 条（“海

湾”)规定,有关法律的规定“并不适用于所谓的”历史性“海湾”。其次,如上述第 15 条规定,划定两国领海重叠区域的界限的一般性规定,则不适用“历史性所有权或其他特殊情形”。这些规定与 1958 年日内瓦《领海和毗连区公约》第 7 条和第 12 条的规定基本一致。

声索国必须声明其关于历史性海湾或历史性所有权的存在。美国已经认同这种观点,为了证明一个历史性海湾或历史所有权的存在,一国必须证明(1)在该争议地区行使公开的、众所周知和有效的管辖;(2)连续和不间断地行使管辖权;而且,(3)其他国家默认其行使管辖权。这些限制与有影响力的国际法机构的观点相互一致,这些权威观点包括 1962 年国际法院有关“历史性海域,包括历史性海湾的司法管辖”的研究报告,并获得正式通过 1958 年日内瓦海洋公约的大会的授权。国际法学界认为,历史性主张被限定在:(1)有关海上边界和陆地领土的主权纠纷,以及(2)涉及近岸水域的其他争议,参照现行海洋法规则,这些近岸水域可以用直线基线法划定的海域。

第 10 条和第 15 条从地理上和实质上作了严格限制。他们只适用于针对海湾和类似的近海构造,而不适用专属经济区、大陆架或公海海域。在过去——当今海洋区域出现之前——的时期,公海制度适用于非常接近沿岸的低潮线,“历史性水域”和其他保护沿海国家更广泛利益的主张有悖于传统的公海制度。《公约》及沿海国家的地理界限迁就这种愿望并阐述道:制定管理海洋所有区域的框架,不允许有任何保留(第 309 条)。

## 分 析

中国有关断续线地图的可能主张分为两类:一是关于陆地的主张,二是对海域的主张。关于陆地的主张,中国立场是明确的,它声称对断续线内所有岛屿拥有主权。中国 2009 年外交照会指出,“中国对南中国海内的岛屿拥有无可争辩的主权。”这种说法,与邻国在这一海域的岛屿提出的主权要求相矛盾,但与中国官方以往的声明一致,至少可以追溯到它的 1992 年领海法。因此,显而易见的是,中国打算在断续线地图内标明在南中国海内声称拥有主权的岛屿。

关于海洋主权的要求,中国立场是不清晰的。因此,下面,本报告将探讨有关断续线主张的 3 种可能的解释,指出该主张与国际法的规定在什么程度上是一致的。这些可选择的解释来自于主要的参考资料,特别是官方声明和中华人民共和国的行为相一致。

### (一) 作为岛屿主张的断续线

#### 讨论

根据这一可能的解释,断续线只代表中国对岛屿拥有主权。单是依靠画在地图上的海上线作为一种高效、实用的方法来识别一组群岛,这种做法并不罕见。如果断续线图只描绘中国的陆地要求,那么根据这种解释,中国的海洋权利主张是指那些仅在《联合国海洋法公约》中规定的内容。中国在其 2009 年外交照会地图上附带的声明可被理解为支持以下含义:

中国对南中国海岛屿及其附近水域拥有无可争辩的主权,并对相关海域以及海床及其

底土享有主权权利和管辖权（见附图）。

对岛屿“附近”海域的“主权”范围可能指的是 12 海里的领海，这确实是根据国际法所规定“主权”的管辖区域。同样，“主权权利和管辖权”可以被理解为《联合国海洋法公约》的专属经济区和大陆架的法律制度。该“相关海域”和“海床和底土”也可以被理解为专属经济区和大陆架。这种解释的依据可以在中国的法律和声明中找到。中国 1992 年领海法第 2 条主张对东沙（普拉塔斯）群岛、西沙（帕拉塞尔）群岛、南沙（斯普拉特利）群岛及其他属于中华人民共和国的岛屿周围 12 海里海域拥有主权。中国 1958 年领海宣言提出了类似的主张。对于相关海域的海洋权利主张，中国 1998 年专属经济区和大陆架法规定了 200 海里的专属经济区，并介绍了中国的大陆架权利和管辖权。事实上，中国 2011 年外交照会阐明以下观点，即“中国对南沙群岛完全享有领海、专属经济区和大陆架”，并没有提到其他海洋主张。

地图证据和官方声明也为中国的断续线提供了解释的根据，那就是中国的断续线所描绘的是岛屿主权而非确切的海洋主张。如上所述，20 世纪 30 年代最初的断续线地图——后来断续线地图的依据——的标题是“中国南海诸岛图”。这一地图显然在 20 世纪 40 年代后期为中华民国在国内使用，而在这一段时期，国际法的海洋主张只限于对狭窄的领海的承认。实际上，中国自己的 1958 年领海宣言主张：

本规定（12 海里的领海）适用于中华人民共和国的所有领土，包括中国大陆及其沿海岛屿，以及台湾及其周围岛屿，澎湖列岛以及因公海而与大陆及沿海岛屿分开的属于中国的其他岛屿。

将中国大陆和沿海岛屿与属于中国的所有其他岛屿分开的“公海”——不属于任何国家管辖的海域——的使用表明，在 1958 年，中国没有对断续线以内的所有海域提出要求。

### 评估

抛开南中国海的陆地特征和未解决的海洋边界的主权要求问题，如果对中国在南中国海的断续线的上述解释准确的话，则按照中国国内法律规定的海洋主权的一般性解释与国际法并不相悖，列举如下：

（1）中国大陆沿海和海南岛有领海、毗连区、专属经济区和大陆架，还包括伸入南中国海的区域。

（2）中国主张的南中国海的其他岛屿——根据《联合国海洋法公约》第 121 条第 1 款界定的——将同样享有上述的海洋区域，根据第 121 条第 3 款，“不能维持人类居住或其本身的经济生活的岩礁”不应具有专属经济区和大陆架。

（3）那些在高潮时被完全淹没的水下部分，不能受制于主权要求，也不产生自己的海洋区域。它们应服从于其所在的海域制度的安排。

（4）人工岛屿、设施以及建筑物同样不产生任何领海或其他海洋区域。

该评估受制于几个重要的附加说明：

第一，中国对南中国海岛屿的主权要求具有争议。越南和台湾也对帕拉塞尔群岛提出了要求，菲律宾和越南声称对斯卡伯勒礁拥有主权，越南、菲律宾、马来西亚、文莱和中国台湾也宣称对部分斯普拉特利群岛拥有主权。因为中国的领土主张是存有争议的，其基于这些陆地主张的上述海洋主张同样存在争议。

第二,中国尚未澄清与南中国海的某些地貌相关的海洋主张。譬如,根据《公约》第121条第3款,中国没有澄清南中国海的哪些地貌被认为是“岛屿”(或者说,被认为是暗礁),或者如果有的话,哪些“岛屿”被认为是不享有专属经济区和大陆架权利的“岩礁”。斯卡伯勒礁和某些岛礁等这些问题将是菲律宾和中国在《公约》附件7规定的仲裁的主要议题。

第三,越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚、文莱等国要求的海域从大陆沿岸延伸至南中国海。如果中国对所有南中国海有争议的岛屿拥有主权,南中国海岛屿所产生的海洋区域将与对面的前述国家的海岸线所产生的海洋区域出现重叠。

## **(二) 作为划定国家边界的断续线**

### **讨论**

一种可能的解释是,在中国地图上出现的断续线是为了表明中国与邻国之间的国界。

正如该报告的第七张地图所显示的,现代中国地图和地图集使用一种边界符号描绘南中国海的断续线。事实上,中国地图上陆地边界与断续线使用的符号是一样的,这些地图图例的内容要么被解释为“国界”,要么是“国际边界”,这些地图也使用另一种被理解为“未定”国家或国际边界的边界符号,但断续线没有使用这一符号,断续线在开放海域空间的位置则表示海上边界或界限。

### **评估**

《公约》第74条和第83条规定的专属经济区和大陆架边界划界“应在国际法的基础上以协议划定,以便得到公平解决。”因为根据国际法,海上边界是由相邻国家之间的协议订立的,一个国家不能单方面与另一个国家建立海上边界。如果同中国有岛屿主权争议,则需要中国与越南、菲律宾、马来西亚、印度尼西亚和文莱对海上边界划定的重叠区进行协商。中国的断续线也缺少海上边界的其他重要标志,譬如说,一个将两个国家的海洋空间分开的已公布的地理坐标列表和一条连续不间断的线。

在某种程度上,该断续线表明了中国单边立场上划定的与邻国在合适位置上的海洋边界,这一立场与国家实践和划定海洋边界的国际法理背道而驰。在确定海洋边界的位置时,国际法院和法庭通常赋予像南中国海上的那样非常小的孤岛相等或者更少的权重,更重要的是与那些小孤岛相对的漫长而连续的海岸线。

如果该断续线意在划出一条单方面的海洋边界,这个解释也没有表明中国自己主张的断续线内的权利和管辖权的类别。如果要与国际法相一致,该断续线就不能作为代表中国领海(及其主权)的一条线,因为该断续线位于中国主张的陆地地貌的12海里领海之外。更有甚者,第2条、第3条、第8条断续线不仅距离其他国家的本土海岸更近,全部或部分的断续线也位于任何中国主张的地貌的200海里之外,因此,该断续线不代表据《公约》第57条而产生的中国专属经济区朝向海洋的界线,而第57条规定,专属经济区的宽度将不能从沿海基线向外伸展超过200海里。

## **(三) 作为历史主张的断续线**

### **讨论**

根据这种可能的解释,中国地图上的断续线倾向于代表所谓的“历史性主张”。这一历史主张或许是海洋领域的主权表现(“历史性海域”或者“历史性权利”),或者换句话

说，或多或少代表着对这一海域的权利（历史性权利）。

中国政府的一些声明及行为可以被解读为对这一历史性主张的支持。最具有代表性的当属中国政府 1998 年颁布的中国海洋专属经济区及大陆架的法律，该法规定，如果没有进一步的解释，“该法律规定不能影响中华人民共和国的历史性权利”。中国曾在 2011 年的照会中指出，中国在南中国海的立场及其所宣称“主权及相关权利与管辖权”是有充分的历史证据以及法律支撑的。即便不是中国政府的影响，很多中国研究机构以及评论员也都主张，断续线地图已经描述了对南中国海的历史性权利。

此外，中国政府关于南中国海的一些声明及行为也违背了《联合国海洋法公约》。虽然此类言行并不足以证明其历史主张，但是却表明中国考虑了他们对在南中国海的海洋主张的一个可选择的依据，比如说历史性权利。

例如，中国已经宣布中国在南中国海某些特定区域，甚至整个南中国海拥有主权。中国外交部发言人甚至不顾第二托马斯海礁（仁爱礁）的位置根本超出中国领海界限的事实而宣称对它拥有主权。更有甚者，中国外交部发言人甚至宣称“我要重申一下，中国对南中国海及海域内的所有岛屿享有无可争辩的主权。”据报道，中国海军也同样定期在詹姆斯滩（曾母暗沙）举办宣誓仪式，以申明自己国家对这一海域的主权，尽管詹姆斯滩是远离任何中国岛屿的水下暗礁。中国明显把詹姆斯滩视为其“最南端的领土”。我们并不清楚是否应该从字面上理解这种中国“主权”，但如果是这样的话，他们的法律依据就不是《联合国海洋法公约》，就无法成为其存在的法律基础。因为《公约》规定沿海国家的主权不能超过领海范围 12 海里。因此，中国很可能是把他们在南中国海的历史水域视为他们对南中国海宣布主权的法律依据。

2012 年，中国海洋石油公司声称，他们在越南中部海岸对面的租用区属于中华人民共和国的辖区范围。然而，如第 8 张地图所示，在该报告中，除了 121 条款问题以及海域划界问题，这两部分（BS16，DW04）的任一部分都距离中国宣示主权的岛屿（蓝色部分）超过了 200 海里。因此，这一要求完全不符合《公约》的规定。

中国国内法律也认为中国的海洋主张有法律依据，例如，中国 1999 年颁布的《海洋环境保护法》将其适用范围规定为中华人民共和国的“内陆水域、领海、毗连区、专属经济区以及中华人民共和国管辖范围内的其他海洋水域。”根据《公约》的规定，沿海国管辖权仅限于前述的海洋区域，因此“其他海洋水域”具体指代哪些范围是不清楚的，或许这个词语指的是那些中国认为自己拥有历史主权的领域。

以下评估是为了审查中国宣布断续线内区域为自己的历史性水域或历史性权利是否有国际法律依据。

### **第一部分评估——中国是否拥有历史依据？**

一开始需要指出的是，正如此前讨论表明的那样，对于断续线内的南中国海海域不论是“历史性水域”还是“历史性权利”，中国均未提出事实上非常清楚的主张。

任何一国提出历史性所有权的时候，必须要国际社会了解这一主张。正如最近一项对历史水域的综合研究所指出的，“要使国际社会周知，正式宣示这一（历史）主张通常是必不可少的。这样，其他国家至少还有机会对其所宣示内容进行否认。”

至于南中国海问题，似乎没有任何一项中国的法律、宣言、公告或其他官方文件能够



使国际社会意识到断续线内的水域属于中国的历史性所有权。中国公布的 1998 年中国海洋专属经济区以及大陆架法案中所提到的“历史性权利”作为法律条文属于“保留条款”；声明本身没有提到任何主张，1998 专属经济区法案也没有对断续线地图提出只言片语。尽管中国某些法律提到“在中华人民共和国辖区范围内的其他水域”这一词语，但对于此种管辖权的性质、依据或地理位置都没有任何界定，同样，这些法律也没有对“历史性”主权作出任何说明。中国曾在 2011 年外交照会中指出中国的“国家主权及相关权利和管辖权”是由“历史事实和法律证据”支持的，值得注意的是，像 1998 年专属经济区以及大陆架法案本身都不属于主权声明法案。此外，“历史……证据”指的是中国对岛屿而非对海域的主权要求。

仅仅由中国 1947 年独家出版的断续线地图并不能构成官方海洋主张的宣示。中国出版的“中国南海岛屿地图”对宣示海洋主权毫无意义，而且该地图仅在中国国内用中文出版这一事实，也不足以使国际社会所周知，因为不能正确提醒国际社会，使之了解这一主张，即使中国政府断言已经做了这一工作。此外，中国历年出版的各类地图也在精确度、清晰度以及一致性方面有所欠缺，因此也无法表明其海洋主张的性质和范围。国际法院对在处理布基纳法索和马里之间的边界争端时出台的“原则声明”对于地图的法律效力有如下阐述：

无论是在边境划界还是海域争端等国际领土冲突问题中，地图的作用仅限于在不同的个案中提供精确度不断变化的信息；而地图本身，以及它们存在的事实无法成为领土所有权的证据，也就是说，在确立领土权利时，是国际法赋予了一个文件内在法律效力。当然，在某些情况下，地图可能获取此种法律效力，但是这种法律效力并不只源于其内在优点；因为这种地图属于一国或有关国家意志的有形表达的范畴。譬如说，当地图附于正式文本并组成一个整体的时候，就是这种情形。除了这种明确界定的情况，地图只是作为一种使用的可靠或不可靠的外部证据，和其他附带的证据一起，成为建立或重构事实真相的证据。

中国 1958 年领海宣言也与他们宣示的断续线之内的“历史性水域”或“历史性所有权”不一致。该宣言指出“公海”把中国大陆及沿海岛屿与“其他所有属于中国的岛屿分割开来”。早在中国 1958 年宣言发布之前，“公海”不属于任何国家水域、不受任何国家占有或专属使用的概念就已经是国际法的既定规则，多说一句，在某种程度上，中国 1958 年宣言宣布了对位于中国东北海岸的一个海湾——渤海的历史主权。如果中国在 1958 年就认为其地图断续线内的海域为其历史性水域，那么他们就应该像宣示对渤海主权一样，申明他们对这一海域的主权。恰恰相反，在该宣言中，中国方面特别提及“公海”，从而表明中国并没有认为断续线内的海域具有历史性特质。

国际社会大致认为中国绘制的断续线与这种观点有些契合。实际上，2008 年发布的对历史性水域的综合研究没有讨论中国的断续线，美国政府公开出版的历史水域纲要也并没有确认这些断续线。一直到中国政府在本报告此前提及的 2009 年外交照会上发布断续线图之后，国际社会的正式抗议才开始出现。

## **第二部分评估——历史性主张是否有效？**

中国没有对断续线内的海域（“历史性水域”或“历史性所有权”，historic title）或者对该海域的较低的权利（“历史性权利”，historic rights）提出明确的历史性主张。如果中

国仍然坚持认为其地图上的断续线代表着一种历史性主张，那么这种主张与国际法是相悖的。

支持中国历史性主张的论据经常提及的是《联合国海洋法公约》承认这一主张。但是，中国在断续线内的历史性水域或历史性权利的主张并不为《公约》所承认。无论是正式的《公约》文本，还是《公约》草案都清楚表明，除了近海岸的“历史性海湾”（第 10 条）这一狭窄范畴以及领海划界（第 15 条）部分提到的“历史性权利”问题之外，现代国际海洋法不把历史特性作为任何判定海洋司法管辖权的依据。中国对南中国海的历史性主张包括了远离中国宣示的领土，因此牵涉到关于专属经济区、大陆架以及可能的公海的《公约》规定。与第 10 条和第 15 条不同，《公约》内涉及到这些海洋区域的规定并不包含任何损害沿海国主权和司法权或所有国家自由权利的历史主张的例外情形。

因为涉及到的专属经济区、大陆架以及公海的《公约》条款并不包含有关历史性主张的例外情形，《公约》在这一区域内的规定高于任何关于历史性主张的声明。1962 年关于历史性水域的研究报告——受通过 1958 年《日内瓦公约》的大会委托——得出的结论，与 1958 年关于领海和毗邻区公约的解释一致。1982 年的《联合国海洋法公约》沿用了有关历史性海湾和权利的保留条款，与 1958 年公约包含的条款在实质上相一致。如果《联合国海洋法公约》的起草者打算允许某国的历史性主张可以压倒其他国家明确规定的权利，该《公约》文本就应该表达这一意图。然而，与 1958 年公约一样，《联合国海洋法公约》同样限制了对海湾以及领海的划界相关的历史性主张。

因此，关于中国在南中国海可能的“历史性权利”，任何此类的权利将因此需要遵守涉及相关活动的《公约》条款。《公约》规定了反映传统的航海方法的航海条例。《公约》中同样载有关于石油与天然气的开采规则，在任何情况下都没有历史性权利的例外情形。同样，《公约》制定的渔业捕捞条例也包括了对不能作为主权、主权权利或管辖权依据的历史性使用的限制条款。正如国际法院缅甸湾会议 1984 判文所指出的，在其海岸 200 海里以内，沿海国家的渔业专属管辖权可以优于该地区其他国家的使用权利。

也有观点认为，“历史性所有权（historic title）”以及“历史性权利（historic rights）”是“不受《联合国海洋法公约》控制的内容（因此）应该继续由《联合国海洋法公约》之外的一般国际法的条款与原则加以调整”。这一立场不受国际法支持，也是对《联合国海洋法公约》综合管辖范围的误读。《公约》确立了所有海洋部分的法律体制。一如上述讨论，凡是涉及到诸如海上航行、油气开发以及渔业捕捞等事宜，实际上均受到《公约》的管理。因此，任何国家都无权在此类事项上通过“一般国际法”宣示历史性水域或者历史性权利而损害《公约》条款。尽管有些国家可能需要用“一般国际法”来界定《公约》中某些特定名词的具体含义，比如第 10 条和第 15 条分别规定的历史性海湾和历史属性，《公约》不允许任何国家把“一般国际法”作为判定海域管辖权的可选用依据，因为这与《公约》有关海域权利的条款是相悖的。

即便假设中国在南中国海的历史性主张是由“一般国际法”而不是《公约》所决定的，中国的这一声明也要在一般国际法的条款下接受审查。在这一前提下，中国在南中国海的历史水域主张也同样不能通过上文叙述的分析基础背景下的 3 部分法律测试中的任何一项：

(1) 在南中国海没有公开、众所周知以及有效的行政管辖。在试图建立对断续线内海域的历史性主张的时期,中国并没有申明其主张的性质;事实上,中国政府仍然没有厘清断续线之内海域主张的性质。同样地,中国的主张也缺乏地理上的一致性与精确性。因此,这一声明并不能满足“公开”和“众所周知”的标准,而这两点正是历史性水域的主张有效性的必要条件。

(2) 在南中国海不存在持续的有效管辖。长期以来,其他声索国(地区)在某种程度上对南中国海都进行了广泛的利用,这与中国主权或专属管辖权是不一致的。南中国海的许多岛屿和其他地貌并不仅仅为中国占有,还被马来西亚、菲律宾、越南以及中国台湾地区所占有,而且马来西亚、菲律宾、文莱、印度尼西亚以及越南的本土海洋主张也伸入到南中国海海域。这些国家(地区)在南中国海地区进行了各类活动,比如渔业捕捞和油气勘探。在他们宣示的海域内,中国政府并没有进行与其主权或专属管辖权相一致的“有效的”或“持续的”管辖。

(3) 中国在南中国海海域的权利行使没有得到其他国家的默许。没有国家承认中国对断续线内区域历史性权利的有效性。由于中国的历史主张缺乏上述讨论的有意义的宣示,这些国家任何所谓的默认均是不成立的。某一声索国因此不能依据非公开或实质上模棱两可的主张作为他国默认的基础,而与此相反,它必须将其主张建立在公开、众所周知和足够清楚的基础上,这样,其他国家才可能对其主张的性质和范围有实际的了解。而对于断续线地图,在中国 2009 年首次正式在国际社会提出断续线地图之时,几个直接受影响的国家就立刻正式、公开地提出了抗议。对于这一主张国际认同的缺乏,美国政府的做法也同样值得注意。尽管美国政府在全世界积极抗议它认为过分的历史性主张,它并未抗议这一断续线,因为它不认为中国会提出这样的一条断续线,美国宁愿要求中国政府将其主张予以澄清。

在《联合国海洋法公约》或国际法背景下,中国的主张早于《公约》的事实并不能作为其可以违背《公约》的依据。《公约》序言指出,其旨在“解决……有关海洋法案的所有问题”,并且建立一个提升稳定与和平利用海洋的法律秩序。其目标和宗旨是为了建立一个全面、可预测以及清晰的法律体制,以便于明确划分各国在其海域内的权利和义务。因其主张早于《公约》通过的时间而允许某些国家违背《公约》的规定,是与《公约》的目标和宗旨相背离的,同时也会破坏《公约》的目标和宗旨。正如在 20 世纪 50 年代主张 200 海里领海主权的国家在今天不能合法地坚持上述主张一样,中国或其他任何国家也都不能继续对一个远离其海岸的区域宣示历史水域或历史性权利。《公约》不允许此类主张,除非《公约》文本承认此类主张——诸如有关“海湾”的第 10 条规定,否则《公约》的规定要高于任何此类的历史性主张。作为条约法和国际习惯法的《联合国海洋法公约》诞生后,各国在海洋主张方面需要与《公约》的规定保持一致。

## 结 语

在某种程度上,中国并未按照国际法来阐明其与断续线地图有关的海洋主张。关于中

国主张的性质和范围，中国的法律、宣言、官方行为以及官方声明提供了相互矛盾的证据。现有的证据表明，中国可能有至少 3 种不同的解释，包括：（1）断续线是一些线，中国声称对线内岛屿以及那些岛屿根据《联合国海洋法公约》所产生的海洋区域享有主权；（2）国界线；（3）界定各种所谓历史性海洋主张的界线。

对于第一种解释，如果中国地图上的断续线意在仅代表中国声称拥有主权的岛屿，那么与海洋法相符的话，中国在断续线内的海洋主张就是《联合国海洋法公约》中所规定的内容，即领海、毗连区、专属经济区和大陆架。根据《联合国海洋法公约》，这些区域从中国大陆海岸和满足《公约》第 121 条对“岛屿”的定义的地貌特征画线。由于对南中国海岛屿的主权存在争议，与这些岛屿相关的海洋区域也同样存在争议。此外，即使中国拥有这些岛屿的主权，根据第 121 条的规定，这些岛屿所产生的任何海洋区域也受制于与邻国海洋边界的划定。

对于第二种解释，如果中国地图上的断续线指的是国界线，那么，按照海洋法的规定，那些线则不具有适当的法律基础。根据国际法，海洋界线由邻国之间的协议加以确定；一国不可以单方面确立与另一国家的海洋边界。此外，这种国界线不符合国家实践和国际法理，在确定海洋边界的位置时，这些国家实践和国际法理不能赋予像南中国海上的那样非常小的孤岛以更多的权重，相比之下，更重要的是与那些小孤岛相对的漫长而连续的海岸线。而且，中国 2009 年地图上出现的第 2 段、第 3 段和第 8 段断续线不仅相对接近其他国家的大陆海岸，而且这些线的全部或一部分与中国所主张的任何地物的距离都超过了 200 海里。

最后，如果中国地图上的断续线意在代表中国所谓“历史性海域”或对中国专属海域的“历史性权利”的主张，此类主张并不属于《联合国海洋法公约》第 10 条和第 15 条所认可的历史主张那一有限范畴。南中国海是一个辽阔的半封闭海域，根据《联合国海洋法公约》，众多沿海国家享受专属经济区和大陆架的权利，国际海洋法不允许那些权利被另一国家基于“历史的”海洋主张所取代。相反，公约的一个主要目的和成就则是将沿海国家所享有的海洋区域明确和一致起来。此外，即使历史性海域的法理评估是可行的，断续线主张也无法通过这一评估。

基于这些原因，除非中国明确阐明断续线主张反映的仅仅是对线内岛屿、以及与国际海洋法相一致的那些地物所产生的任何海洋区域的主张，否则中国的断续线主张不符合国际海洋法。

（原载美国国务院网站）

郑州大学马克思主义学院教授、  
国家领土主权与海洋权益协同创新中心郑州大学分中心研究员 王 琛  
厦门大学南海研究院海洋法学专业 2017 级博士研究生 崔浩然 译